

Le riforme regolamentari possibili

di Salvatore Curreri
(13 ottobre 2008)

La speranza di un'intesa tra le maggiori forze politiche sulle riforme istituzionali, maturata alla luce dell'esito elettorale, sembra ancora una volta essere destinata al fallimento. Dal quotidiano profluvio di dichiarazioni e prese di posizione di cui si alimenta il nostro bipolarismo conflittuale emerge una sensazione di *deja vu* che non lascia presagire nulla di buono.

Per chi ostinatamente ancora crede nel dialogo tra maggioranza ed opposizione nell'interesse del buon funzionamento delle istituzioni è dunque difficile trovare motivi di conforto, così rari sono i punti di accordo. Quando però essi si trovano, occorre subito metterli in evidenza e valorizzarli, tanto più quando assumano la veste di documenti ufficiali.

Per questo motivo, convinti che la via regolamentare alle riforme "a Costituzione invariata possa ancora essere ulteriormente percorsa ed anzi costituisca il primo test di verifica sull'esistenza di una effettiva volontà riformatrice, ci è sembrato opportuno sin d'ora confrontare le due uniche proposte organiche di modifica al regolamento del Senato depositate in questo inizio di legislatura.

La prima (doc. II, n. 6), a firma dei sen. Gasparri e Quagliariello, rispettivamente Presidente e Vice-Presidente del gruppo parlamentare de "Il Popolo della Libertà", è stata evidentemente presentata a norme di quest'ultimo. Del resto una analoga proposta di modifica – con la medesima relazione – è stata presentata alla Camera (doc. II, n. 3) dagli on. Cicchitto, Bocchino, Calderisi, Leone e Gava.

La seconda (doc. II, n. 9) è stata invece presentata da quattro senatori del PD (Ceccanti, Incostante, Morando e Tonini). Seppur ispirata ad una precedente proposta di cui era co-firmatario l'attuale Vice Presidente vicario sen. Zanda (cfr. XIV legislatura, doc. II, n. 16), essa non gode dell'appoggio, almeno ufficiale, del capogruppo del Partito democratico, e quindi non si può dire che ne esprima la posizione ufficiale, a dimostrazione del dibattito interno in corso sul tipo di opposizione che si vuole fare e sui rapporti con le altre minoranze. Ciò nonostante, per l'autorevolezza - anche politica - dei suoi firmatari e per la organicità delle proposte formulate, essa ben merita di essere messa a confronto con la prima.

Entrambe tali proposte presuppongono ciò che in realtà vorrebbero fosse abrogato, e cioè l'inserimento del Senato nel circuito fiduciario, il che è alla base di talune ambiguità di fondo. Così, ad esempio, la nomina del Capo dell'Opposizione da parte soltanto dei deputati e non dei senatori, non solo eviterebbe i rischi di sdoppiamento che una simile figura, per sua natura, non tollera ma contribuirebbe ad anticipare per via politica la riforma costituzionale che vorrebbe la Camera unica titolare del rapporto fiduciario. Meglio sarebbe stato, quindi, che tali proposte fossero state presentate solo alla Camera dei deputati. Ciò non toglie comunque nulla alla loro importanza, per il carattere generale dei problemi affrontati e delle soluzioni individuate (ed infatti, come detto, il doc. II, n. 6 riproduce, *mutatis mutandis*, il corrispondente n. 3 presentato alla Camera)

La tavola sinottica che qui si riporta riassume le proposte contenute nei due citati documenti riguardo ai seguenti argomenti: gruppi parlamentari; opposizione (in riferimento ai poteri del suo Capo e del c.d. governo ombra); composizione delle Giunte; programmazione; procedimento legislativo; comitato per il controllo sui conti pubblici; interrogazioni a risposta immediata; commissioni d'inchiesta. Da notare che talvolta, ad identità di contenuti, corrisponde una diversa individuazione degli articoli da modificare.

Non è nelle intenzioni di questo intervento esaminare approfonditamente i singoli punti toccati dalle due proposte di modifica (d'ora in poi, per brevità, indicate con il nome dei loro primi firmatari). Piuttosto si vogliono evidenziare i (molti) punti di convergenza rispetto a quelli (pochi) di divergenza, con alcune notazioni a margine, anche in relazione a possibili soluzioni intermedie su cui potrebbe registrarsi il consenso di entrambi gli schieramenti.

- a) *Gruppi parlamentari*: entrambe le proposte convengono sulla necessaria corrispondenza tra liste elettorali e gruppi parlamentari (a tal proposito per il centro sinistra occorre far riferimento al doc. II. n. 3 presentato dalla capogruppo sen. Finocchiaro e dai senatori Zanda, Ceccanti e Dalla Monica). Piuttosto vi è difformità sul destino dei gruppi autorizzati: da abrogare per la proposta Finocchiaro, tranne che per le minoranze linguistiche; da conservare per la proposta Gasparri a condizione che tali gruppi si formino trascorsi almeno 24 mesi dall'inizio della legislatura e siano composti da almeno 15 senatori. In tal modo si vuole consentire la costituzione in gruppo di forza politiche nate probabilmente da scissioni, la cui consistenza numerica lasci ragionevolmente presumere il consistente seguito nel paese. Pur comprendendo la finalità di non ingessare il quadro politico scaturito dalle urne, non si può non notare che l'introduzione di tale eccezione rischia di vanificare la regola, incentivando dopo 24 mesi nuove fibrillazioni nel quadro politico. Da notare che entrambe le proposte non prevedono opportunamente l'importazione dalla Camere delle componenti politiche del gruppo misto.

Infine, solo le proposte del PD contengono misure anti-transfughismo: i senatori che aderiscano ad un gruppo non corrispondente alla lista in cui sono stati eletti non vengono computati ai fini del raggiungimento del requisito numerico richiesto per la costituzione di un gruppo, così da scoraggiare il non commendevole fenomeno del prestito dei parlamentari (proposta Finocchiaro); inoltre essi decadono dalla commissione parlamentare di appartenenza (proposta Ceccanti)

- b) *Opposizione*: pur pervenendo al medesimo risultato – l'identificazione dell'Opposizione con il gruppo più numeroso tra quelli che non hanno votato la fiducia al governo, diverse sono le soluzioni a tal fine previste. La proposta Gasparri prevede che il Capo dell'Opposizione venga eletto dai senatori che non hanno votato la fiducia, appositamente convocati dal Presidente del Senato e rappresenti i gruppi la maggioranza dei cui senatori ha votato per la sua elezione. In tal modo si vuole dare ufficialità e garantire la trasparenza di una simile elezione che, trattandosi di persone, dovrà ovviamente avvenire a scrutinio segreto. Ma proprio tale modalità obbligatoria di voto non consente di accertare quali senatori abbiano votato per il Capo dell'Opposizione eletto, se essi siano stati nel loro gruppo la maggioranza, e in definitiva quali gruppi tale Capo rappresenti. Qualora, ad esempio, fosse eletto Capo dell'Opposizione un membro dell'Udc come si potrebbe stabilire se per esso abbia votato la maggioranza o solo una minoranza del gruppo del PD? Al cospetto di tali problemi più semplice appare la soluzione prevista dalla proposta Ceccanti, e cioè l'identificazione *tout court* del Capo dell'Opposizione con il Presidente del gruppo più numeroso che non ha votato la fiducia al governo, senza che però venga tutelata la segretezza del voto al momento della sua elezione. Per conciliare le due esigenze si potrebbe allora prevedere la convocazione del Presidente del Senato dei soli senatori facenti parte del gruppo di minoranza più numeroso per procedere all'elezione del Capo dell'Opposizione.

La proposta Ceccanti prevede inoltre che per i gruppi di minoranza la possibilità, se accettati, di federarsi con il gruppo della Opposizione, anche se, in mancanza di ulteriori

specificazioni, ciò avrebbe la sola limitata conseguenza di essere parimenti rappresentati dal Capo dell'Opposizione.

A questo riguardo entrambe le proposte prevedono lo sdoppiamento di tale figura: per la proposta Gasparri il capo dell'Opposizione è distinto dai Presidenti dei gruppi la maggioranza dei cui senatori l'abbiano votato; inoltre se il Capo dell'Opposizione è un deputato (tale qualifica sembrerebbe dipendere da una indicazione meramente politica), esso assumerebbe la qualifica di Vice. La proposta Ceccanti prevede invece la possibile distinzione tra Capo dell'Opposizione, identificato nel Presidente del gruppo di minoranza più numeroso, e quella del suo Portavoce, pur precisando che "l'opzione preferenziale cui dovrebbe tendere il sistema è quella di un'unione personale" tra le due cariche, tenute per ora distinte anche in funzione della possibile federazione di altri gruppi.

- c) *Prerogative del Capo dell'Opposizione.* Sul punto le due proposte sembrerebbero convergere solo sulla facoltà del Capo dell'Opposizione di replicare al Presidente del Consiglio con eguale tempo a disposizione in Aula ed in Commissione. Basta però analizzare approfonditamente le due proposte per rendersi conto che esse contengono proposte tra loro complementari e non alternative: la possibilità di convocare in Aula il Presidente del Consiglio una volta al mese, con facoltà per quest'ultimo di chiedere il differimento della seduta fino a sette giorni (proposta Gasparri); la facoltà di richiedere il trasferimento di un progetto di legge dalla sede legislativa o redigente alla sede referente (proposta Ceccanti); la richiesta di indagini conoscitive (una l'anno: proposta Gasparri) o di procedure informative (proposta Ceccanti). Anche sulla richiesta di diretta televisiva della seduta le due proposte sembrano integrarsi: la proposta Ceccanti attribuisce tale diritto al Capo dell'Opposizione però limitatamente alle sedute dedicate alle interrogazioni a risposta immediata; la proposta Gasparri, invece, prevede che sia il Presidente del Senato, su richiesta del Capo dell'Opposizione, a disporre la ripresa televisiva diretta. Essa limita tale possibilità ad una volta al mese ma, di contro, la estende a qualunque tipo di argomento iscritto all'ordine del giorno.

L'unico punto di divergenza riguarda il rapporto tra Capo dell'Opposizione e Conferenza dei capigruppo: per la proposta Gasparri esso deve farvi parte; per la proposta Ceccanti deve invece essere soltanto contattato, tra gli altri, dal Presidente del Senato ai fini della programmazione dei lavori

- d) *Governo ombra o Consiglio dell'Opposizione:* al di là della diversa terminologia (la prima è utilizzata nella proposta Gasparri, la seconda da quella Ceccanti) identiche sono le modalità di costituzione (comunicazione al Presidente del Senato). Piuttosto la proposta Ceccanti, al contrario di quella Gasparri, non chiarisce se vadano comunicati anche i nomi dei deputati facenti eventualmente (e presumibilmente) parte di tale organo. Per il resto viene prevista in entrambe le proposte la facoltà dei membri di tale organo di replicare in Aula ed in commissione al ministro corrispondente. Da segnalare piuttosto che le risorse aggiuntive di cui l'Opposizione deve disporre vengono dalla proposta Gasparri attribuite al governo ombra, dalla proposta Ceccanti invece direttamente al Capo dell'Opposizione.
- e) *Composizione delle Giunte:* entrambe le proposte convergono sulla composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione della Giunta delle elezioni e delle immunità, anche se opportunamente la proposta Gasparri, per evitare il rischio di una prevedibile paralisi decisionale, prevede espressamente che in caso di parità l'Aula voti sulla proposta del relatore. Parimenti opportuna sembra la scelta della proposta Gasparri, contrariamente a quella Ceccanti, di non estendere tale composizione alla Giunta per il regolamento, stante le

funzioni anche referenti da essa svolte in tema di proposte di modifica al regolamento

- f) *Programmazione*: entrambe le proposte, ribadendo la priorità delle indicazioni del Governo, convergono sulla riserva di una quota di tempo specifica nel programma e nel calendario ai disegni di legge dell'opposizione e delle altre minoranze, seppur quantificate diversamente (1/6 per la proposta Gasparri; rispettivamente 1/3 e 1/10 per la proposta Ceccanti). Piuttosto la proposta Gasparri prevede l'abrogazione dello schema dei lavori mentre di contro la proposta Ceccanti sancisce la priorità nell'ordine del giorno agli argomenti, diversi dalle proposte di legge, indicate dall'Opposizione
- g) *Procedimento legislativo*. entrambe le proposte prevedono per i disegni di legge dell'Opposizione e della minoranze l'esame da parte dell'Aula del testo originariamente predisposto rispetto a cui la Commissione dovrebbe limitarsi a proporre emendamenti all'Aula. In assenza di una revisione in tal senso dell'art. 72 Cost., si tratta di una soluzione di dubbia costituzionalità perché incide sul potere di esame e di modifica che lo stesso articolo garantisce alle commissioni. Bisogna però ammettere che una procedura simile è oggi prevista per gli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti legge (art. 78.6 R.S.).

Entrambe le proposte, inoltre, prevedono che i disegni di legge indicati come prioritari dal Governo (proposta Gasparri) o dichiarati attuativi del suo programma (proposta Ceccanti: apparentemente limitativa, di fatto equivalente) debbano essere votati entro 30 giorni (la mitica "corsia preferenziale"). In tal caso opportunamente la proposta Gasparri prevede che i due terzi del tempo disponibile sia riservato ai gruppi di Opposizione in modo da poter consentire loro un'efficace azione di critica e di proposta alternativa. La proposta Gasparri inoltre interviene sulla disciplina sul termine di presentazione degli emendamenti. Sempre la proposta Gasparri prevede una procedura di voto bloccato su articoli aggiuntivi ed emendamenti inerenti ai disegni di legge indicati come prioritari, ai disegni di legge di conversione dei decreti legge ed a quelli aventi contenuto finanziario. In tal modo si vorrebbero ottenere gli stessi effetti tecnici della questione di fiducia, limitandone però le conseguenze in caso di eventuale bocciatura. In tal caso infatti, ingenuamente, la proposta Gasparri prevede soltanto che si ponga in votazione la proposta alternativa dell'Opposizione quando paiono evidenti i riflessi politici che un simile voto contrario produrrebbe all'interno del rapporto tra maggioranza e governo.

Infine la proposta Gasparri, a fronte dei maggiori poteri conferiti al Governo, prevede una disciplina più rigida per quanto riguarda i maxi emendamenti, che il Presidente del Senato dovrebbe dichiarare irricevibili o inammissibili quando eterogenei o sostituiscano (di fatto, oltretutto di diritto) più articoli.

- h) *Comitato per il controllo sui conti pubblici*. Tale organo, previsto dalla sola proposta Gasparri, dovrebbe esercitare funzioni conoscitive sulla gestione del bilancio dello Stato e sui rendiconti delle amministrazioni pubbliche
- i) *Interrogazioni a risposta immediata*: al di là di alcune differenze quantitative (per la proposta Gasparri le sedute dedicate a tali interrogazioni dovrebbero essere una a settimana; per quella Ceccanti due al mese), si nota nella proposta Ceccanti un condivisibile rafforzamento del ruolo dell'Opposizione ed in essa del suo Capo: è l'Opposizione (con le altre minoranze), e non la Conferenza dei Capigruppo, che individua gli argomenti e richiede ed ottiene la diretta televisiva. In entrambe le proposte, infine, si dà priorità nell'ordine delle domande a quelle formulate dal Capo dell'Opposizione e dai membri del governo ombra

- j) *Commissioni d'inchiesta*. in attesa di una possibile riforma costituzionale dell'istituto, la proposta Ceccanti si limita a riservare la Presidenza di tali commissioni ad un esponente non di maggioranza.

In conclusione, diversi sono i punti di convergenza mentre le divergenze non sembrano affatto insormontabili. Resta solo, ancora una volta, da sperare che la Giunta per il regolamento, sotto l'impulso che sin da oggi appare decisivo del suo Presidente, possa essere veramente il luogo istituzionale in cui maggioranza ed opposizione riescano a confrontarsi sulle singole proposte, lasciando fuori dalla porta le quotidiane strumentali e stucchevoli polemiche politiche.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali

**TAVOLA SINOTTICA DELLE PROPOSTE DI MODIFICA AL REGOLAMENTO DEL
SENATO CONTENUTE NEI DOC. II N. 6 E 9**

	Articolo (n=nuovo)	Gasparri, Quagliariello (doc. II n. 6)	Ceccanti, Incostante, Morando e Tonini (Doc. II n. 9)
Gruppi parlamentari: a) Costituzione	14.4	Corrispondenza con liste elettorali	In senso uguale v. doc. II, n 3 Finocchiaro ed altri
b) gruppi autorizzati	14.5 e 14.6	Si, dopo 24 mesi e con almeno 15 senatori	Solo per minoranze linguistiche (doc. II, n. 3)
c) prestito parlamentari	14.7 (n)		Irrilevanza ai fini del requisito numerico (doc. II n. 3)
Decadenza dalla commissione del senatore transfuga	21.4 ter (n)		Si
Opposizione a) definizione	15 bis (n)	Gruppi la maggioranza dei cui senatori ha votato per il Capo dell'Opposizione	Gruppo più numeroso che non ha votato la fiducia
b) Capo		Eletto dai senatori che non hanno votato la fiducia al governo entro 8 gg.	Presidente del gruppo più numeroso
c) Rapporti con altre figure		Vice-capo se Capo dell'opposizione è deputato. Capo dell'Opposizione distinto dai Presidenti di gruppo	Presidente gruppo di Opposizione può essere distinto dal suo Portavoce
d) Altri gruppi di opposizione		Si, rappresentati dai loro Presidenti	Possibilità di federarsi al gruppo di Opposizione se accettati.
Governo ombra o Consiglio della Opposizione a) costituzione	15 bis (n)	Comunicazione al Presidente del Senato dei senatori e deputati facenti parte del Governo ombra	Comunicazione al Presidente del Senato dei senatori membri del Consiglio della Opposizione
b) replica dei suoi membri al ministro corrispondente in Aula e Commissione		Si (art. 63.1 bis (n))	Si (art. 15 bis (n))
c) diritto di parola in aula in sede di voto finale in sede redigente	42.5		Si (in alternativa al Capo/Portavoce della Opposizione)

Dotazioni aggiuntive		Si, ma per il governo ombra (art. 15 bis (n))	Si, ma per il portavoce dell'Opposizione (art. 16.1)
Giunta delle elezioni e delle immunità	19.1	Composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione; in caso di parità l'Aula vota sulla proposta del relatore	Composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione;
Giunta per il regolamento	18.1		Composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione
Poteri del Capo dell'Opposizione		Si (art. 63.1 bis)	Si (art. 15 bis (n))
a) replica al Presidente del Consiglio con eguale tempo in Aula e Commissione			
b) convoca in Aula il Presidente del Consiglio	55.1	Una volta al mese, con possibile differimento della seduta su richiesta del Presidente del Consiglio fino a 7 giorni	
c) membro di diritto della Capigruppo	53.3	Si	No. Piuttosto deve essere contattato dal Presidente del Senato
d) rimessione dalla sede legislativa alla sede referente	35.2		Si
e) rimessione dalla sede redigente alla sede referente	36.3		Si
f) diritto di parola in aula in sede di voto finale in sede redigente	42.5		Si (in alternativa ai membri del Consiglio della Opposizione)
g) richiesta di indagini conoscitive	48.6 bis (n)	Si, una all'anno su autorizzazione del Presidente di commissione previa intesa con il Presidente del Senato	
h) richiesta di procedure informative	48 bis		Si, da concludere di regola entro 60 gg.
i) richiesta di risoluzione con relazione scritta	50.3		Si

j) convocato dal Presidente del Senato per l'attuazione del programma	53.6		Si
k) richiesta diretta televisiva	57.2 (n)	Richiesta una volta al mese e disposta dal Presidente del Senato	
l) replica al Governo in sede di <i>question time</i>	151 bis.3		Si
Programmazione	53.3	1/6	1/3
a) quota di tempo riservata nel programma per ddl opposizione			
b) quota di tempo riservata nel programma per ddl altre minoranze	53.3	1/6	1/10
c) schema dei lavori	54	Abrogato	Stesse garanzie previste per la programmazione
d) calendario dei lavori	55	Stesse modalità e garanzie previste per la programmazione Semplice sua comunicazione all'Aula	Stesse garanzie previste per la programmazione
e) ordine del giorno	56	Formato in base anche al programma e tenendo conto priorità governo	
f) priorità nell'odg agli argomenti diversi da ddl proposti dalla Opposizione	53.3 bis (n)		Si
Disegni di legge dell'Opposizione o delle minoranze		Esame dell'Aula del testo base predisposto con emendamenti proposti dalla Commissione all'Aula (art. 43.7 bis)	Esame dell'Aula del testo base predisposto con emendamenti proposti dalla Commissione all'Aula (art. 53.3 ter)
Disegni di legge del Governo		Voto entro 30 gg.; 2/3 del tempo disponibile ai gruppi di Opposizione (art. 55 bis)	Voto entro 30 gg. se dichiarati attuativi del programma di governo (art.78 bis)
a) prioritari			
b) in genere	55.5		Parità di tempi tra relatori di maggioranza e d'opposizione
Procedimento	89		Tempo riservato per

legislativo			relatori di opposizione e delle minoranze
a) durata interventi			
b) termine presentazione emendamenti	100.3	Stabilito dalla Conferenza o, dietro sua delega, al suo Presidente	
c) presentazione emendamenti giorno discussione	100, commi 4 e 5	Solo Commissione e Governo se strettamente inerenti e ammissibili dalla Commissione. 15 senatori e relatore di minoranza. Rinvio loro esame del presidente del Senato	
d) voto bloccato su articolo aggiuntivo o emendamenti	102 6 bis, ter e quater	Richiesto dal governo su ddl prioritari, conversione decreti legge, contenuto finanziario. In caso di voto contrario possibile voto su proposta alternativa dell'Opposizione	
e) dichiarazione di voto	109.2		Ultima riservata a membro del Consiglio dell'Opposizione
f) maxi emendamenti	72 bis (n)	Irricevibili o inammissibili emendamenti quando eterogenei o sostituiscano più articoli	
g) termine emendamenti	100.3	Si	
Istituzione comitato per il controllo sui conti pubblici		Si	
Interrogazioni a risposta immediata	151 bis	Conferenza dei capigruppo anche su richiesta Capo dell'opposizioni e gruppi di minoranza	Opposizione e minoranze e non Conferenza dei capigruppo
a) individuazione argomenti			
b) sedute		1 a settimane	2 al mese
c) presenza del Presidente del Consiglio		1 volta al mese	
d) parità di tempo di replica			Per il Capogruppo o il membro del Consiglio dell'Opposizione
e) diretta televisiva		Disposta dal Presidente del Senato	Richiesta dal Capo dell'Opposizione
f) ordine domande		Priorità a quelle del	Priorità a quelle del

		Capo dell'Opposizione e membri governo ombra	Capo dell'Opposizione e membri governo ombra
Commissioni d'inchiesta	162.3		Presidente non della maggioranza

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali